

24.03.11

EU - AS - G - U - Vk -
Wi - Wo

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Reform der EU-Beihilfenvorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen
Interesse

KOM(2011) 146 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 509/05 = AE-Nr. 051663,
Drucksache 324/06 = AE-Nr. 061201,
Drucksache 865/07 = AE-Nr. 070947 und
Drucksache 698/10 = AE-Nr. 100870



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2011
KOM(2011) 146 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Reform der EU-Beihilfevorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem
wirtschaftlichem Interesse**

1. EINLEITUNG

Zweck dieser Mitteilung ist es, die politische Debatte über die anstehende Überprüfung der Beihilfevorschriften für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Folgenden auch „DAWI“) – das so genannte Altmark-Paket – mit den Interessenvertretern und anderen Einrichtungen zu eröffnen.

Das Paket aus dem Jahr 2005 umfasst eine Reihe von Maßnahmen, wie die DAWI-Entscheidung¹ und den DAWI-Gemeinschaftsrahmen², in denen die Kommission klarstellt, wie die Beihilfevorschriften des EG-Vertrags (jetzt Artikel 106 und 107 AEUV) auf den Ausgleich für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anzuwenden sind.

Im November 2011 tritt der DAWI-Gemeinschaftsrahmen außer Kraft, der ebenso wie die DAWI-Entscheidung vorschreibt, dass ihre jeweiligen Vorschriften auf der Grundlage einer breit angelegten Konsultation zu überprüfen sind. Die Kommission hat diesen Überprüfungsprozess bereits 2008 eingeleitet. Parallel zu dieser Mitteilung veröffentlichen die Kommissionsdienststellen einen Bericht über die Kommissionspraxis bei der Anwendung der derzeit geltenden Vorschriften sowie die wichtigsten Fragen, die sich aus der Konsultation ergeben.

Die Überprüfung des Pakets ist im Kontext der allgemeinen Ziele der Kommission im Bereich öffentliche Dienste zu sehen. In ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte“³ hat sich die Kommission verpflichtet (Vorschlag Nr. 25), bis 2011 eine Mitteilung mit einem Maßnahmenpaket zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzulegen, und betont, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass öffentliche Dienstleistungen, einschließlich sozialer Dienstleistungen, die auf die Bedürfnisse der Europäer abstellen, leichter auf der jeweils geeigneten Ebene erbracht werden können, klaren Finanzierungsregeln unterliegen, von höchstmöglicher Qualität und für alle effektiv zugänglich sind.

2. ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN IM „EU-GEFÜGE“

Öffentliche Dienstleistungen (die Verträge beziehen sich im Allgemeinen auf DAWI) nehmen innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einen hohen Stellenwert ein⁴. Sie stärken den sozialen und territorialen Zusammenhalt und tragen zum Wohl der Menschen in der gesamten EU bei und leisten einen wertvollen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Öffentliche Dienstleistungen umfassen dabei große kommerzielle Dienstleistungen (netzgebundene Wirtschaftszweige wie Postdienste, Energieversorgung, elektronische

¹ Entscheidung (EG) Nr. 842/2005 der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67).

² Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden, ABl. C 297 vom 29.11.2005, S. 4.

³ Mitteilung der Kommission vom 11. November 2010 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte – Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben“ (KOM(2010) 608 endg./2).

⁴ Artikel 1 des Protokolls Nr. 26 zu den Verträgen.

Kommunikationsdienste oder öffentliche Verkehrsdienste), aber auch ein breites Spektrum an Gesundheits- und Sozialdiensten⁵ (z. B. Pflegedienste für alte Menschen und Menschen mit Behinderungen).

Im Vertrag von Lissabon wird die tragende Rolle der öffentlichen Dienstleistungen und gleichzeitig ihre Vielfalt innerhalb des europäischen Gesellschaftsmodells anerkannt. Dieser doppelte Ansatz spiegelt sich im neuen Protokoll Nr. 26 zu den Verträgen wider, nach dem insbesondere

ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte

und ein

weiter Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse [...] zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind,

zu den gemeinsamen Werten der Union zählen.

So werden in Artikel 14 AEUV sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten beauftragt, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse

dafür Sorge zu tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.

Artikel 14 bildet außerdem eine neue Rechtsgrundlage, auf der das Europäische Parlament und der Rat diese Grundsätze und Bedingungen festlegen können.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Artikel 14 AEUV unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gilt⁶. Insbesondere werden nach Artikel 106 und 107 AEUV Ausgleichszahlungen, die vom Staat für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden, einer beihilferechtlichen Prüfung unterzogen, wenn nicht alle vier im Altmark-Urteil genannten Kriterien erfüllt sind⁷. In dieser Mitteilung soll ausschließlich die Reform der Beihilfevorschriften behandelt werden, die die Kommission nach Artikel 106 und 107 angenommen hat. Die EU-Wettbewerbsvorschriften gelten nicht für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (im Folgenden auch „DAI“), sondern nur für solche „wirtschaftlicher“ Art, d. h. für DAWI. Auch soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (im Folgenden auch „SDAI“), die sowohl wirtschaftlicher als auch nichtwirtschaftlicher Art sein können, unterliegen nur dann den EU-Wettbewerbsvorschriften,

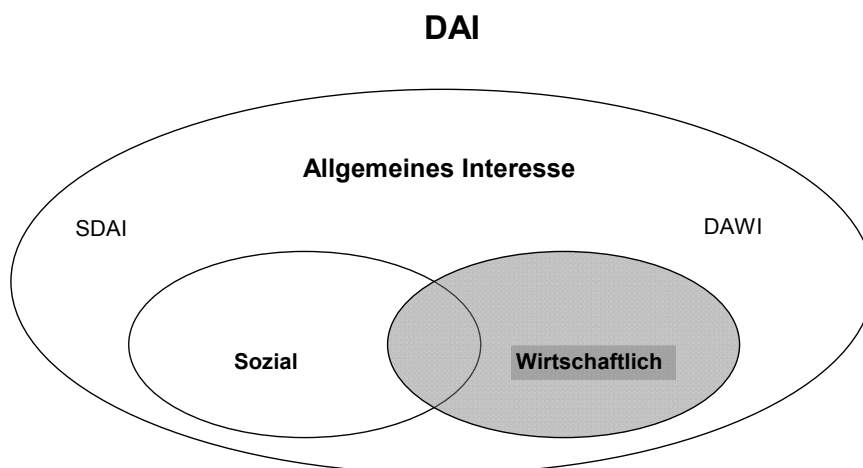
⁵ Für eine Beschreibung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sieht die Mitteilung der Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“ (KOM(2006) 177 endg. vom 26. April 2006).

⁶ Genauer gesagt gilt Artikel 14 AEUV „unbeschadet [...] der Artikel 93, 106 und 107 [...]“. Daher bestätigt er die Anwendung dieser Vorschriften im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Maßnahmen, die auf dieser Grundlage angenommen wurden.

⁷ Siehe Abschnitt 2.

wenn sie tatsächlich wirtschaftlicher Art sind⁸. Des Weiteren gilt nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 26 Folgendes: *Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.*

Tätigkeiten, die nicht als wirtschaftlich im Sinne der Wettbewerbsvorschriften eingestuft werden, sind z. B. Flugsicherung⁹ oder Überwachungstätigkeiten zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung¹⁰, da sie mit der Wahrnehmung staatlicher Kompetenzen und der Verantwortung des Staates gegenüber der Bevölkerung verbunden sind¹¹. Ebenso wird die Verwaltung von gesetzlichen Sozialversicherungssystemen, die ein rein soziales Ziel verfolgen, nicht als wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Wettbewerbsvorschriften eingestuft¹².



⁸ In der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ – „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“ (KOM(2007) 725 endg.) stellte die Kommission Folgendes fest: „*Nichtwirtschaftliche Dienstleistungen*: Diese Dienstleistungen, zu denen beispielsweise traditionell dem Staat vorbehaltene Bereiche wie Polizei, Justiz oder die gesetzliche Sozialversicherung gehören, unterliegen weder besonderen EU-Vorschriften noch finden auf sie die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags Anwendung. Andere Vorschriften des EG-Vertrags wie etwa das Diskriminierungsverbot können jedoch bei bestimmten Aspekten der Dienstleistungserbringung durchaus greifen.

⁹ EuGH, Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, Rechtssache C-364/92, Slg. 1994, I-43.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 18. März 1997, Diego Cali & Figli Srl/ Servizi ecologici porto di Genova SpA, Rechtssache C-343/95, Slg. 1997, I-1547.

¹¹ Die Graphik veranschaulicht lediglich die verschiedenen Konzepte. Sie soll nicht die Größe des wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen Sektors darstellen.

¹² EuGH, Urteil vom 17. Februar 1993, Poucet/Assurances générales de France und Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, verbundene Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Slg. 1993, I-637; EuGH, Urteil vom 22. Januar 2002, Cisa/INAIL, Rechtssache C-218/00, Slg. 2002, I-691, Randnr. 43-48; EuGH, Urteil vom 16. März 2004, AOK Bundesverband u. a., verbundene Rechtssachen C-264/01, C-306/01, C-354/01 und C-355/01, Slg. 2004, I-2493, Randnr. 51-55. Es ist demnach erforderlich, dass die Regelung dem Grundsatz der Solidarität entspricht und die Versicherungsleistungen unabhängig von der Beitragshöhe sind. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass andere Bestimmungen der Verträge (z. B. über den Binnenmarkt) durchaus Anwendung finden könnten (siehe z. B. EuGH, Urteil vom 5. März 2009, Kattner Stahlbau GmbH/ Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft, Rechtssache C-350/07, Slg. 2009, I-1513).

DAWI-Erbringer unterliegen den Wettbewerbsvorschriften im Allgemeinen und den Beihilfevorschriften im Besonderen außerdem nur insoweit, als die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung ihrer Aufgaben verhindert. So heißt es in Artikel 106 Absatz 2 AEUV:

Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

3. FINANZIERUNG VON ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN UND BEIHILFENKONTROLLE

Ein wesentlicher Aspekt bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist der Ausgleich, den die Behörden den Dienstleistungserbringern für die Erfüllung der betreffenden Aufgaben gewähren. Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise hat diesen Aspekt noch deutlicher zu Tage treten lassen, Da sie nicht nur viele Menschen überall in der EU getroffen hat, die nun stärker auf öffentliche Dienstleistungen hoher Qualität angewiesen sind, sondern hat aufgrund der Anstrengungen zur Senkung des Haushaltsdefizits, die derzeit in vielen EU-Mitgliedstaaten unternommen werden, außerdem dazu geführt, dass die wirtschaftliche Effizienz öffentlicher Ausgaben und die Notwendigkeit einer Produktivitätssteigerung in allen Bereichen stärker in den Blickpunkt rücken.

Nach Artikel 106 AEUV ist es Aufgabe der Kommission, die Vereinbarkeit solcher Ausgleichsleistungen mit den Wettbewerbsvorschriften zu kontrollieren.

Jedoch ist nicht jede staatliche Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen wirtschaftlicher Art als staatliche Beihilfe einzustufen. Nach dem EuGH-Urteil in der Rechtssache Altmark¹³ liegt keine staatliche Beihilfe vor, wenn 1) die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen klar definiert sind, 2) die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, objektiv und transparent aufgestellt wurden, 3) der Ausgleich lediglich die Kosten und einen angemessenen Gewinn deckt und 4) das Unternehmen im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt wird, mit der sich derjenige Bewerber ermitteln lässt, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, oder die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt wird, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen in dem betreffenden Wirtschaftszweig zu tragen hat. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die staatliche Maßnahme als Beihilfe eingestuft werden und muss grundsätzlich bei der Kommission zur Prüfung angemeldet werden.

Wie bereits ausgeführt, bilden Artikel 106 und 107 AEUV die Rechtsgrundlage für die beihilferechtliche Kontrolle von Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse¹⁴. Mit dem Altmark-Paket, insbesondere mit der DAWI-Entscheidung und dem DAWI-Gemeinschaftsrahmen, wurde die Anwendung der Beihilfevorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

¹³ EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rechtssache C-280/00, Slg. 2003, I-7747.

¹⁴ Artikel 14 AEUV gilt unbeschadet dieser Bestimmungen.

erläutert. In der DAWI-Entscheidungen sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen der Ausgleich, den Unternehmen für die Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erhalten, als mit den Beihilfavorschriften vereinbar erachtet wird und nicht bei der Kommission angemeldet werden muss. Im DAWI-Gemeinschaftsrahmen sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen ein Ausgleich, der nicht durch die Entscheidung abgedeckt ist, von der Kommission genehmigt werden kann.

Seit ihrem Inkrafttreten 2005 bilden die DAWI-Entscheidung und der DAWI-Gemeinschaftsrahmen die wichtigste Grundlage der Kommission für die Prüfung zahlreicher Beihilfefälle, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betreffen. Neben der DAWI-Entscheidung und dem DAWI-Gemeinschaftsrahmen wurden eine Reihe sektorspezifischer Beihilfavorschriften geschaffen¹⁵.

Die Überarbeitung des Maßnahmenpakets ist Teil des Arbeitsprogramms der Kommission für 2011¹⁶. Präsident Barroso ging in seinem Brief, den er im Zusammenhang mit seiner Rede zur Lage der Union am 7. September 2010 an die Mitglieder des Europäischen Parlaments richtete, ebenfalls auf die Überarbeitung ein¹⁷.

4. ÜBERPRÜFUNG DER DAWI-BEIHILFEVORSCHRIFTEN

Übergeordnetes Ziel der Reform der DAWI-Beihilfavorschriften ist es, den Beitrag zu erhöhen, den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur allgemeinen wirtschaftlichen Erholung in der EU leisten können. Die Mitgliedstaaten müssen garantieren, dass bestimmte Dienste (wie Krankenhäuser, Bildung, sozialer Wohnungsbau, aber auch Kommunikation, Energie und Verkehr) der Allgemeinbevölkerung zu vertretbaren Bedingungen zur Verfügung stehen. Nationale, regionale und lokale Behörden sind für die Beauftragung mit sowie die Bereitstellung und Organisation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verantwortlich und verfügen hierbei über einen großen Ermessensspielraum. Gleichzeitig trägt die effiziente Zuweisung von öffentlichen Mitteln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit der EU und zur Kohäsion zwischen ihren Mitgliedstaaten bei. Effiziente und qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen fördern und stützen das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der gesamten EU. Vor allem soziale Dienstleistungen tragen dazu bei, die sozialen Auswirkungen der Krise abzufedern.

4.1. Ergebnisse der Konsultation

Im Einklang mit Artikel 9 der DAWI-Entscheidung und Randnummer 25 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens hat die Kommission eine breit angelegte Konsultation durchgeführt und so Stellungnahmen von Mitgliedstaaten und anderen Interessenvertretern zur praktischen Anwendung der einschlägigen Beihilfavorschriften erhalten.

- 2008 und 2009 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Berichte über die Anwendung des derzeit geltenden Maßnahmenpakets zu übermitteln. Diesen Berichten ist

¹⁵ Siehe den Anhang zu diesem Beschluss.

¹⁶ Anhang 1 der Mitteilung der Kommission vom 27.10.2010 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 (KOM(2010) 623, S. 4).

¹⁷ Pressemittlung Memo/10/393 vom 7.9.2010 – Brief von Präsident Barroso an die Mitglieder des Europäischen Parlaments.

zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten das Paket und die mit ihm verbundene Rechtssicherheit allgemein begrüßen. Die meisten Mitgliedstaaten sprechen sich nicht für eine komplette Überarbeitung des Pakets sondern vielmehr für die Überarbeitung einiger Bestimmungen aus, um die Einhaltung der Beihilfavorschriften auf verschiedenen Ebenen der nationalen Verwaltung zu erleichtern.

- 2010 leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation über die Anwendung des derzeit geltenden Maßnahmenpakets ein. Die Konsultation stieß bei zahlreichen unterschiedlichen Einrichtungen auf Interesse. Insgesamt erhielt die Kommission über 100 Antworten. Die Meinungen gingen abhängig von der Art und der Tätigkeit der betreffenden Einrichtungen offensichtlich weit auseinander. Der Tenor der Stellungnahmen deckt sich im Allgemeinen jedoch weitgehend mit den vorstehend genannten Berichten der Mitgliedstaaten.

Parallel zu dieser Mitteilung veröffentlichen die Kommissionsdienststellen einen Bericht über die Kommissionspraxis bei der Anwendung der derzeit geltenden Vorschriften sowie die wichtigsten Fragen, die sich aus der Konsultation ergeben.

Insgesamt bestätigte der Konsultationsprozess, dass die bestehenden Rechtsinstrumente eine erforderliche und angemessene Antwort auf das Altmark-Urteil darstellen. Seit ihrem Inkrafttreten wurden diese Rechtsinstrumente bei der Prüfung zahlreicher Beihilfefälle angewandt. Die Konsultation ergab auch, dass das Paket in bestimmten Wirtschaftszweigen, so etwa im Bereich soziale Dienstleistungen, nicht immer wie vorgesehen angewandt wurde. Dies könnte auf eine mangelnde Sensibilisierung der betreffenden Behörden für das Thema sowie die Komplexität des bestehenden Maßnahmenpakets zurückzuführen sein.

Viele Interessenvertreter sind der Auffassung, dass die bestehenden Instrumente einen positiven Beitrag zur Rechtssicherheit geleistet haben. Die Konsultation ergab jedoch auch, dass Raum für Verbesserungen besteht. Die einschlägigen Rechtsinstrumente müssten klarer, einfacher, verhältnismäßiger und wirksamer sein. Dies würde ihre Anwendung vereinfachen und so zum Wohle der Menschen in der EU zur effizienteren Erbringung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beitragen.

4.2. Die Grundsätze der Reform

Mit Blick auf diese Ziele erwägt die Kommission, die anstehende Reform auf zwei Grundsätzen aufzubauen:

- *Mehr Klarheit:* Wo dies möglich ist, prüft die Kommission, wie verschiedene Schlüsselkonzepte klarer dargelegt werden können, die für die Anwendung der DAWI-Beihilfavorschriften von Bedeutung sind, einschließlich des Anwendungsbereichs dieser Vorschriften und der Voraussetzungen für die Genehmigung von DAWI-Beihilfen durch die Kommission¹⁸.
- *Diversifizierter und verhältnismäßiger Ansatz:* Die Kommission prüft außerdem, wie eine diversifiziertere und verhältnismäßige Behandlung der verschiedenen Arten von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleistet werden kann. Ihr Ziel ist es, den Umfang der beihilferechtlichen Prüfung von der Art und dem Anwendungsbereich der erbrachten Dienstleistungen abhängig zu machen. Ein Element

¹⁸ Siehe Abschnitt 4.2.

dieser Strategie könnte es sein, die Anwendung der Vorschriften für bestimmte Arten lokaler Dienste kleineren Umfangs, die nur geringe Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben, sowie der Vorschriften für bestimmte Arten sozialer Dienste zu vereinfachen. Gleichzeitig könnte die Kommission bei der Behandlung groß angelegter kommerzieller Dienste mit eindeutig EU-weiter Dimension Wirksamkeits- und Wettbewerbserwägungen stärker berücksichtigen¹⁹.

Mit der Reform soll insbesondere ein klarer, einfacher und wirksamer Rechtsrahmen geschaffen werden, der nationalen, regionalen und lokalen Behörden die Einhaltung der Beihilfenvorschriften erleichtert, die effiziente Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse fördert und somit zu einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wirtschaft beitragen.

Die Reform wird mit dem Gesamtziel der EU-Beihilfekontrolle im Einklang stehen, d.h. sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten nur solche Beihilfen gewähren, die zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse beitragen, geeignet und verhältnismäßig sind sowie den Wettbewerb nicht verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen.

4.2.1. Mehr Klarheit

Die Kommission hat auf verschiedene Weise versucht, mehr Klarheit über die DAWI-Beihilfenvorschriften zu schaffen. Wie vorstehend ausgeführt, veröffentlichten die Kommissionsdienststellen 2007 ein Arbeitspapier zu häufig gestellten Fragen. Des Weiteren richteten die Kommissionsdienststellen 2008 einen interaktiven Informationsdienst (IIS) für alle Beteiligten ein, die Fragen zu den DAWI-Vorschriften direkt online stellen und eine Antwort von den zuständigen Kommissionsdienststellen erhalten möchten.

Das Wissen und die Erfahrung, die durch den IIS und die Beschlussfassungspraxis der Kommission über die Jahre gesammelt werden konnten, wurden Ende 2010 in einer aktualisierten Fassung des 2007 veröffentlichten Arbeitspapiers zu häufig gestellten Fragen zugänglich gemacht²⁰. In diesem aktualisierten Leitfaden sind über 100 Fragen zu verschiedenen Themen im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aufgeführt. Er schafft weitere Klarheit bei einer Reihe von Konzepten, die für die Anwendung der DAWI-Beihilfenvorschriften von besonderer Bedeutung sind, wozu auch der Anwendungsbereich dieser Vorschriften, die Voraussetzungen für die Genehmigung von DAWI-Beihilfen durch die Kommission und der Zusammenhang zwischen den Beihilfe- und den Vergabevorschriften gehören. Viele Fragen beziehen sich auf soziale Dienstleistungen, da Behörden und Dienstleistungserbringer in diesem Bereich oft über Schwierigkeiten bei der Anwendung der einschlägigen EU-Vorschriften berichten. Interessenvertreter hatten im Rahmen der Konsultation zur Reform des Maßnahmenpakets keine Möglichkeit, zu dem Leitfaden Stellung zu nehmen.

Der Konsultationsprozess hat jedoch deutlich gemacht, dass Unsicherheiten und Missverständnisse insbesondere im Hinblick auf die Schlüsselkonzepte der DAWI-Beihilfenvorschriften zu den Gründen zählen könnten, warum die Vorschriften manchmal nicht korrekt angewandt werden. Die Forderung nach mehr Klarheit bezieht sich nicht nur auf die Bestimmungen des Maßnahmenpakets, sondern auch auf die Art einer Tätigkeit und die

¹⁹ Siehe Abschnitt 4.3.

²⁰ SEK(2010) 1545 endg. vom 7. Dezember 2010.

Frage, ob eine Maßnahme überhaupt unter Artikel 107 AEUV fällt. Zu den Punkten, über die nach Ansicht der Interessenvertreter mehr Klarheit geschaffen werden muss und zu denen die Kommission möglicherweise weitere Erläuterungen erwägt, zählen insbesondere:

- die beihilferechtliche Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Einstufung bestimmter Einrichtungen als Unternehmen;
- die Grenzen, die das Beihilfenrecht den Mitgliedstaaten bei der Einstufung einer wirtschaftlichen Tätigkeit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse setzt;
- die Voraussetzungen, unter der Ausgleich für bestimmte lokale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt, so dass er in den Anwendungsbereich der Beihilfavorschriften fällt;
- die beihilferechtlichen Anforderungen, die Behörden erfüllen müssen, wenn sie ein Unternehmen mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem öffentlichem Interesse betrauen;
- die Voraussetzungen, unter denen ein DAWI-Ausgleich keine staatliche Beihilfe umfasst, da im Rahmen der Ausschreibung ein Anbieter ausgewählt wird, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, oder die in Rechnung gestellten Kosten denen eines effizienten und gut geführten Unternehmens entsprechen;
- die Möglichkeiten zur Erhöhung der Kohärenz zwischen der Anwendung der Beihilfe- und der Vergabavorschriften und
- die Wechselwirkung zwischen den Bestimmungen des DAWI-Pakets und anderen sektorspezifischen DAWI-Beihilfavorschriften.

Einige der genannten Fragen ergeben sich direkt aus dem primären EU-Recht in der Auslegung durch den Gerichtshof (siehe z. B. die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten). In diesem Bereich beschränkt sich die Aufgabe der Kommission darauf klarzustellen, wie sie die entsprechenden Vorschriften der Verträge versteht und anwendet. Innerhalb dieser Grenzen wird die Kommission prüfen, ob es weiterer Klärung zu den Schlüsselkonzepten der DAWI-Beihilfavorschriften bedarf, um die korrekte Anwendung dieser Vorschriften zu erleichtern.

Des Weiteren wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten erörtern, wie in der Praxis vor Ort mehr Klarheit für die lokalen Akteure und Beteiligten erzielt werden kann.

4.2.2. Diversifizierter und verhältnismäßiger Ansatz

Das derzeit geltende Maßnahmenpaket findet mehr oder weniger einheitlich auf eine breite Palette von Wirtschaftszweigen und Akteuren Anwendung. Die Kommission beabsichtigt, im Kontext der anstehenden Reform deutlicher zwischen verschiedenen Arten von Dienstleistungen zu unterscheiden, abhängig davon, inwieweit Beihilfen für die betreffenden Wirtschaftszweige ein ernsthaftes Risiko von Wettbewerbsverfälschungen auf dem Binnenmarkt mit sich bringen.

4.2.2.1. Vereinfachung

Viele öffentliche Dienstleistungen, die von Kommunen zur Verfügung gestellt werden, haben nur einen begrenzten Umfang und daher nur geringe Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten. Auch bestimmte Arten sozialer Dienstleistungen weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, was ihre Finanzierungsstruktur und Zielsetzung angeht. Eine Möglichkeit für einen stärker diversifizierten Ansatz könnte darin bestehen, die Anwendung der Beihilfevorschriften auf diese Art von Dienstleistungen zu vereinfachen. Allgemein will die Kommission sicherstellen, dass der Verwaltungsaufwand der betreffenden Behörden zu den Auswirkungen der Maßnahme auf den Wettbewerb im Binnenmarkt im Verhältnis steht. In diesem Zusammenhang wird die Kommission prüfen, unter welchen Voraussetzungen und Umständen bestimmte Beihilfen als *de minimis* eingestuft werden können²¹, für welche Arten von Dienstleistungen und unter welchen Voraussetzungen eine Einzelanmeldung von Beihilfen notwendig ist und ob die Schwellenwerte, die für die Anwendung der aktuellen DAWI-Entscheidung maßgeblich sind, geändert werden sollten.

4.2.2.2. Effizienz großer kommerzieller Dienste, die mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut sind

Zwar ist die Kommission entschlossen, die Anwendung des Maßnahmenpakets überall dort zu vereinfachen, wo dies angemessen ist. Sie wird jedoch auch bestrebt sein, als eines der Hauptziele der Reform des Maßnahmenpakets eine hohe Qualität öffentlicher Dienstleistungen sowie eine effiziente Verwendung der staatlichen Mittel sicherzustellen und so Wettbewerbsverfälschungen auf dem Binnenmarkt so wirksam wie möglich zu unterbinden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt in solchen Wirtschaftszweigen besonders hoch ist, die durch groß angelegte kommerzielle Tätigkeiten mit EU-Dimension geprägt sind und in denen Betreiber mit der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut sein können. Bei einigen der betreffenden Sektoren, wie z. B. Verkehr, Telekommunikation, Energieversorgung und Post, wird diesem Risiko auch in den sektorspezifischen Vorschriften²² Rechnung getragen, die entweder an Stelle der DAWI-Entscheidung und des DAWI-Gemeinschaftsrahmens (z. B. im Bereich Verkehr) oder in Verbindung mit diesen (z. B. im Bereich Post) gelten.

Im Rahmen des derzeit geltenden Pakets kann der Ausgleich für die Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die dem Erbringer entstehenden Kosten sowie einen angemessenen Gewinn umfassen²³. Es wird jedoch nicht berücksichtigt,

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 379 vom 28.12.2006, S. 5).

²² Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1). Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3); Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vervollständigung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3); Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

²³ Siehe Artikel 5 der DAWI-Entscheidung und Abschnitt 2.4 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens.

inwieweit die dem Dienstleistungserbringer entstandenen Kosten denen eines gut geführten Unternehmens entsprechen. Einige der Kosten, für die Mitgliedstaaten Dienstleistungserbringern einen Ausgleich gewähren, können daher durch mangelnde Effizienz bedingt sein. Tendenziell stört eine derartige Situation das Funktionieren der Märkte und könnte letztendlich die Qualität und effiziente Erbringung der Dienstleistungen beeinträchtigen. Des Weiteren steht sie im Widerspruch zu dem Gemeinwohlziel der Effizienz öffentlicher Ausgaben und der korrekten Zuweisung von Mitteln.

Daher erwägt die Kommission im Rahmen der laufenden Überprüfung, inwieweit sowohl Effizienz- als auch Qualitätsaspekten bei der Genehmigung von DAWI-Beihilfemaßnahmen stärker Rechnung getragen werden sollte. Dies könnte auch Maßnahmen umfassen, die auf mehr Transparenz bei den öffentlichen Ausgaben für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie der Festlegung und Definition von DAWI-Verpflichtungen abzielen (wobei der weite Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu berücksichtigen ist), sowie Maßnahmen, die eine effiziente Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse während der gesamten Betrauungsdauer berücksichtigen sollen.

5. NÄCHSTE SCHRITTE

Die Konsultation des Europäischen Parlaments, des Rats, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und der Mitgliedstaaten sowie der Interessenvertreter zu Entwürfen für den künftigen DAWI-Beschluss und den neuen DAWI-Gemeinschaftsrahmen soll bis Juli 2011 abgeschlossen werden.

ANHANG – auf DAWI anwendbare Rechtsinstrumente nach Wirtschaftszweig

	DAWI-Gemeinschaftsrahmen	DAWI-Entscheidung	Mitteilungen zu sektorspezifischen Beihilfen mit DAWI-Vorschriften	Relevante sektorspezifische Rechtsvorschriften mit DAWI-Vorschriften
Landverkehr	nicht anwendbar, fällt unter Art. 93 AEUV	nicht anwendbar, fällt unter Art. 93 AEUV	Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen ²⁴	Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße ²⁵
Luftverkehr	nicht anwendbar	anwendbar ²⁶	Leitlinien für den Luftverkehr ²⁷ Staatliche Beihilfen im Luftverkehr ²⁸	Verordnung über die Durchführung von Luftverkehrsdiensten ²⁹ Leitlinien für Bodenabfertigungsdienste ³⁰
Seeverkehr	nicht anwendbar	anwendbar ³¹	Leitfaden über Beihilfen für Schiffsmanagementgesellschaften ³²	Seekabotage-Leitlinien ³⁵

²⁴ Mitteilung K(2008)184 der Kommission – Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen (ABl. C 184 vom 22.7.2008, S. 13)

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1). Nach dieser Verordnung sind Ausgleichszahlungen zulässig und nicht anmeldepflichtig, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen (dazu zählt in der Regel eine Ausschreibungspflicht).

²⁶ DAWI-Anbieter in diesem Wirtschaftszweig können von der Anmeldepflicht freigestellt werden, wenn sie entweder die allgemeinen Schwellenwerte (100 Mio. EUR Umsatz, 30 Mio. EUR Ausgleich) oder spezifische Schwellenwerte auf der Basis von Fluggastzahlen erfüllen.

²⁷ Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (ABl. C 312 vom 9.12.2005, S. 1).

²⁸ Anwendung der Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags sowie des Artikels 61 des EWR-Abkommens auf staatliche Beihilfen im Luftverkehr (ABl. C 350 vom 10.12.1994, S. 5).

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3).

³⁰ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36).

³¹ DAWI-Anbieter in diesem Wirtschaftszweig können von der Anmeldepflicht freigestellt werden, wenn entweder die allgemeinen Obergrenzen (100 Mio. EUR Umsatz und 30 Mio. EUR Ausgleich) oder spezifische Obergrenzen in Bezug auf das Fluggastaufkommen nicht überschritten werden.

³² Mitteilung der Kommission – Leitfaden zu staatlichen Beihilfen für Schiffsmanagementgesellschaften (ABl. C 132 vom 11.6.2009, S. 6).

			Leitlinien über Meeresautobahnen ³³ Leitlinien für Beihilfen im Seeverkehr ³⁴	
Rundfunk und Fernsehen	nicht anwendbar, aber die Grundsätze der sektorspezifischen Mitteilung sind ähnlich ³⁶	insoweit anwendbar, als die Voraussetzungen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der DAWI-Entscheidung erfüllt sein müssen ³⁷	Mitteilung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ³⁸	
Telekommunikation einschl. Breitband	zusammen mit den Leitlinien anwendbar	anwendbar	Leitlinien über den schnellen Breitbandausbau ³⁹	Rahmenrichtlinie ⁴⁰ Universaldienstrichtlinie ⁴¹

- ³³ Mitteilung der Kommission betreffend die Leitlinien für staatliche Beihilfen, die die Anschubfinanzierung der Gemeinschaft für Meeresautobahnen ergänzen (ABl. C 317 vom 12.12.2008, S. 10).
- ³⁴ Mitteilung der Kommission K(2004) 43 – Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Seeverkehr (ABl. C 13 vom 17.1.2004, S. 3).
- ³⁵ Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) (ABl. L 364 vom 12.12.1992, S. 7).
- ³⁶ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. C 257 vom 27.10.2009, S. 1). In dieser Mitteilung wird erläutert, wie die Kommission die Grundsätze des Protokolls Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten anwendet, das dem EUV und dem AEUV beigefügt ist.
- ³⁷ Nach Randnummer 19 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. C 257 vom 27.10.2009, S. 4).
- ³⁸ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. C 257 vom 27.10.2009, S. 1). Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ABl. C 320 vom 15.11.2001, S. 5).
- ³⁹ Mitteilung der Kommission – Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7).
- ⁴⁰ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33).
- ⁴¹ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51).

Post	anwendbar ⁴²	Anwendbar, aber aufgrund der Schwellenwerte im Allgemeinen nicht relevant		Dritte Post-Richtlinie (für die Zeit ab 2011) ⁴³
Energie	anwendbar	anwendbar		Drittes Energiepaket mit folgenden Leitlinien: Elektrizitätsmarkt-Richtlinie ⁴⁴ Erdgas-Richtlinie ⁴⁵
Gesundheit	anwendbar	anwendbar bei Krankenhäusern unabhängig von Schwellenwerten ⁴⁶		
Sozialer Wohnungsbau	anwendbar	anwendbar, unabhängig von Schwellenwerten ⁴⁷		
Soziale Pflegedienste	anwendbar	anwendbar		

⁴² Nach Randnummer 4 des DAWI-Gemeinschaftsrahmens sind die strengeren Vorschriften der sektorspezifischen Leitlinien (die 2011 in Kraft treten) zu beachten.

⁴³ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vervollständigung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3).

⁴⁴ Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55).

⁴⁵ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG (ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94).

⁴⁶ Artikel 2 Absatz b der DAWI-Entscheidung

⁴⁷ Artikel 2 Absatz b der DAWI-Entscheidung.